

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GUILHERME JANNIS BLASI**

**IMPEDIMENTO, OU VACÂNCIA, NO CARGO  
DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA:  
CONTRADIÇÃO NA LINHA SUCESSÓRIA**

**Florianópolis (SC), 2008.**

**GUILHERME JANNIS BLASI**

**IMPEDIMENTO, OU VACÂNCIA, NO CARGO  
DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA:  
CONTRADIÇÃO NA LINHA SUCESSÓRIA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

**ORIENTADOR:**

**PROF. JOSÉ ISAAC PILATI**

**Florianópolis (SC), 2008.**



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
Curso de Graduação em Direito

### TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia, intitulada “Impedimento, ou vacância, no cargo de Presidente da República: contradição na linha sucessória”, elaborada pelo acadêmico Guilherme Jannis Blasi e aprovada pela banca examinadora, composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 e foi julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria n.º 1886/94/MEC, regulamentada pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n.º 003/95/CEPE.

Florianópolis, 05/12/2008

---

José Isaac Pilati  
Doutor em Direito

---

Orides Mezzaroba  
Doutor em Direito

---

Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender  
Doutor em Direito

*Dedico este trabalho ao meu avô  
Paulo Henrique Blasi,  
referência no magistério e na advocacia,  
alvo de reconhecimento e elogios  
por inúmeros professores  
no transcurso de minha graduação.*

*Aos meus avós,  
Ermy, Paulo, Inge e Lena,  
pela graça de suas presenças,  
aos meus pais,  
João Henrique e Sheila,  
pelo carinho e confiança depositados,  
aos amigos, Daniela Malschitzky e Eduardo Cabral,  
pelo interesse e ajuda envidados a este trabalho.*

*É preciso desencadear uma ética da razão contra as políticas do conluio, da desconversa, da bravata. Há um fato fundamental e dramático sobre o tempo: ele é irreversível. Nesse momento de aceleração intensa (da roda da História), portanto, cada decisão adiada, cada recurso desperdiçado, cada reiteração caduca representa mais um cheque sem fundo sobre o futuro de uma sociedade em agonia (Nicolau Sevcenko).*

BLASI, Guilherme Jannis. **Impedimento, ou vacância, no cargo de Presidente da República: contradição na linha sucessória**. 2008. 65f. Monografia (Graduação em Direito) Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

## RESUMO

O presente trabalho, elaborado através do método hipotético-dedutivo, objetiva questionar a disposição contida no art. 80 da Constituição Federal, realçando determinadas constatações de natureza prática e jurídica, a desfavor da ordem sucessória presidencial – tal como concebida em nossa Carta Magna. Assim, baseado em pesquisa, foram coligidos elementos para considerar, diferentemente do disposto na Constituição da República, o Presidente do Senado Federal como autoridade merecedora de precedência em relação ao Presidente da Câmara dos Deputados na linha de sucessão. Esta inteligência, silente na doutrina, foi consignada na primeira Constituição Republicana brasileira, ademais de ser realidade em diversos países, demonstrando, assim, a pertinência do tema. O ineditismo de que ele se reveste quiçá possa suscitar discussões, com o escopo de aprimorar o ordenamento constitucional pátrio, frente à discutível regra estabelecida pelo constituinte originário no referido art. 80, CF/88.

### Palavras-chave:

- Sucessão Presidencial
- Senado Federal
- Câmara dos Deputados
- Cargo de Presidente da República
- Vacância e impedimento
- Federalismo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 SENADO, SUAS ORIGENS, RAÍZES, FUNCIONAMENTO E EVOLUÇÃO.....	13
1.1 Surgimento do Parlamento .....	13
1.2 Senado brasileiro ao longo das Constituições.....	15
1.3 Organização do Legislativo: Sistema Bicameral .....	18
1.4 Forma de Estado: Federalismo .....	21
1.5 Paralelo entre Senado e Câmara brasileiros.....	25
2 REPÚBLICA, CARGO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA, HIPÓTESES DE VACÂNCIA, LINHA SUCESSÓRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E NO DIREITO COMPARADO .....	30
2.1 Forma de Governo: República .....	30
2.2 Sistema de Governo: Presidencialismo.....	32
2.3 Vacância e impedimento.....	34
2.4 <i>Impeachment</i> ou crime de responsabilidade .....	36
2.5 Sucessão presidencial ao longo das Constituições brasileiras.....	39
2.6 Sucessão presidencial no Direito Comparado.....	42
3 INDICATIVOS DA PREVALÊNCIA DO SENADO SOBRE A CÂMARA .....	45
3.1 Senador e Deputado Federal eleitos da mesma forma (voto direto) e dentro do mesmo espaço (Estado-membro) .....	45
3.2 Senador eleito pelo voto direto e falta de representatividade do Estado .....	47
3.3 Competência maior do Senado e, relação à Câmara e Presidente do Senado como Presidente do Congresso .....	50
3.4 Senado como 2ª Casa de representação do povo e quebra do princípio da representatividade na Câmara.....	52
3.5 Senado encarado como resposta ao Federalismo.....	54
3.6 Idade mínima de 35 anos como condição de elegibilidade do Presidente da República, Vice-Presidente e Senador .....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	60
REFERÊNCIAS .....	64

## Introdução



O tema a ser debatido ao longo do trabalho reflete uma inquietação ainda do princípio do curso – mais especificamente, do primeiro ano. Nesse mesmo ano, em viagem realizada pela turma ao Congresso Nacional, pudemos conhecer um pouco daquela Casa Legislativa, ciceroneados pelo deputado Carlos Fernando Coruja Agostini. Ouvimos uma breve descrição do funcionamento do Parlamento federal e logo após abriu-se espaço para questionamentos. Já nessa época, com meu contumaz dissídio quanto a esta mesma questão, inquiri-lo – ainda que despido de maiores conhecimentos jurídicos – indagando o porquê de a linha de sucessão preferir o Presidente da Câmara ao do Senado. Em sua resposta o Deputado afirmou ser uma questão de correspondência, de atendimento à determinação constitucional, motivada, outrossim, pela representação popular ostentada pelos deputados.

No entanto, tal resposta pareceu-me pouco convincente, nutrindo e estimulando a propositura de um trabalho que, se não fulminasse o preceito constitucional, pelo menos, avivasse uma discussão sobre o tema, perquirindo as razões que teriam levado o legislador constituinte originário a estipular tal regramento.

Análises sobre as condições de elegibilidade para o cargo de Presidente da República comparadas com as dos cargos de Senador e Deputado Federal, indicaram uma viabilidade ainda maior de discussão do tema, já que a idade mínima requerida para os dois primeiros cargos públicos é 35 (trinta e cinco) anos, diferentemente do terceiro, para o qual se requer apenas 21 (vinte e um) anos. A dúvida se reforça quando se constata a omissão do Regimento Interno da Câmara em relação à fixação de idade mínima para exercício da Presidência daquela Casa Legislativa.

Desta forma, o trabalho presta-se a esquadrihar, principalmente, nas Constituições brasileiras Republicanas, as funções e os papéis exercidos pelos parlamentares, bem como a linha de sucessão consignada em cada Carta Política. Outro enfoque consiste em trazer a linha de sucessão no Direito Comparado,

invocando uma confrontação com as Constituições de outros países, no desiderato de detectar uma tendência mundial na forma de concebê-la.

Inegável a dificuldade, na prática, de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República para que o tema abordado ganhe relevância concreta; todavia, as protocolares missões diplomáticas requisitadas aos primeiros constituem motivo ensejador do exercício – ainda que temporário – do cargo de Presidente da República pelas pessoas indicadas no art. 80, CF/88.

Além do mais, em 2005, no auge da crise do “mensalão” \*, chegou-se a aventar a possibilidade de imputação de crime de responsabilidade (Impeachment) ao Presidente e ao Vice da República, e, caso confirmado, assumiria a Presidência da República o Presidente da Câmara. Algo temerário para muitos brasileiros que, à época, viam-se diante de uma situação absolutamente inusitada, porque nem mesmo no governo Collor configurou-se uma situação similar, porquanto o Vice, Itamar Franco, dirigiu seu governo até o término do mandato.

A pertinência do tema, destarte, gira em torno da possibilidade de haver uma grande mudança no comando da nação, isto é, vacância dos cargos de Presidente e Vice da República, ou, até mesmo, em uma circunstância transitória, missões internacionais confiadas às pessoas acima citadas, e a partir daí, lucubrar-se sobre a estrutura de transmissão do cargo mais importante em uma República Presidencialista.

Outro ingrediente para a escolha desse tema refere-se à condição do Presidente do Senado como Presidente do Congresso Nacional – expressão maior do Poder Legislativo Nacional, composto, sabidamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Ora, se a própria instituição que representa o Poder Legislativo tem como Presidente um Senador, seria natural que o mesmo fosse, então, considerado mais importante que o Presidente da Câmara.

---

\* Escândalo que revelou o pagamento mensal de propina a deputados integrantes da base do governo, em troca de apoio a projetos simpáticos ao Planalto.

Entretanto, a Constituição traz em suas disposições um paradoxo, ao preterir o Presidente de Senado pelo Presidente da Câmara, na linha sucessória presidencial. Pretende-se, assim, perscrutar o escopo do Constituinte ao adotar tal metodologia, *a priori* infundada.

Tecidas as considerações prefaciais, cumpre informar que o método de pesquisa utilizado será o hipotético-dedutivo e o trabalho desenvolver-se-á em 3 (três) capítulos; o primeiro localizará na história o surgimento do Parlamento, a disposição do mesmo nas 7 (sete) Constituições brasileiras \*, o funcionamento bicameral do Legislativo, o princípio federalista e a confrontação das competências exercidas por cada uma das Casas Legislativas do Congresso, na tentativa de destacar a evolução do Senado a cada nova Ordem Política.

O segundo capítulo abrangerá questões ínsitas ao cargo de Presidente da República, como princípio Republicano, Presidencialismo, Vacância e Impedimento no cargo, linha de sucessão presidencial estabelecida em cada uma das Constituições brasileiras, bem como em demais Constituições mundiais, colimando identificar as explicações para que o art. 80, assim dispusesse a linha sucessória.

O último capítulo concluirá as pesquisas envidadas nos capítulos anteriores, em que pormenorizadas análises revelarão possíveis acertos – ou desacertos – na opção constitucional de se preferir o Presidente da Câmara ao do Senado, para figurar como substituto imediato do Vice-Presidente da República.

## **1. Senado, suas origens, raízes, funcionamento e evolução**

---

\* Para fins deste trabalho não se considera a emenda nº 01/69 como uma nova Constituição.

Este primeiro capítulo presta-se a localizar na história a gênese do Senado, bem como definir os papéis conferidos a essa Casa Legislativa ao longo das 7 (sete) Constituições brasileiras. Será igualmente tratada a estreita relação entre o Senado, o bicameralismo e o federalismo, mostrando que, no caso brasileiro, há uma interdependência visceral entre esses três institutos políticos.

Ao final, um sub-item prender-se-á à análise das competências de cada uma das Casas Legislativas, evidenciando, assim, o recrudescimento dos encargos do Senado na atual Constituição.

## 1.1 Surgimento do Parlamento

Primeiramente, importante destacar que a História, enquanto ciência, apresenta-se muitas vezes de forma não-linear, por vezes, em dissenso. Essa peculiaridade também está presente no surgimento do Parlamento, pois, pelo menos, três são as correntes que pretendem assentar sua gênese.

Duas dessas correntes trazem uma visão mais evolutiva, associando o nascimento do Parlamento ao início da vida em comunidade. Assim, nas reuniões mantidas pelos líderes de cada grupo discutiam-se questões essenciais à subsistência dos conglomerados humanos, tais como regras de comportamento, de sobrevivência, de defesa do grupo, de divisão do excedente das colheitas. Tinha-se, então, um resquício do Poder Legislativo <sup>1</sup>.

Aventando as primeiras manifestações do Parlamento, Chacon o identifica inicialmente nos conselhos de anciãos das tribos da América, África e Polinésia. A segunda linha influenciada pela primeira, aponta que os gregos aprofundaram a estrutura do Parlamento tanto que a *boulé*, conselho deliberativo, representava um esboço do Poder Legislativo como hoje concebemos. Era formada por uma casa própria, subdividida em duas (como hoje ocorre no Congresso),

---

<sup>1</sup> CARVALHO, Marcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rosseau na formação do Parlamento moderno. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, v.160, out. 2003, p. 261.

composta por 500 conselheiros eleitos pelos cidadãos gregos. Sua atividade típica consistia em elaborar minutas para discussão e aprovação pela Assembléia-Geral do povo ateniense, a *ecclésia* <sup>2</sup>.

Amantes da democracia grega, os romanos helenizaram grande parte do legado grego, e, em sua República, adotaram como instituição o Senado, órgão de ampla influência na política externa de Roma, no controle do Poder Judiciário, das finanças públicas e do Exército. No que se refere ao Poder Legislativo, Márcia Azevedo pontuou “no Império Romano, início da era Cristã, ocorreu uma preocupação formal com a sistematização das normas sociais, das leis, definindo-as e, em seguida, criando uma hierarquia entre elas. Roma é a primeira sociedade a criar uma metodologia legislativa de modo pleno e sistemático” <sup>3</sup>.

A terceira corrente tem uma concepção não evolutiva e representa o que hoje conhecemos por Parlamento Modelo (bicameral). Esta corrente é a que merece maiores considerações, já que foi alvo de grande contribuição dos pensadores modernos e contemporâneos e enraizou os modelos de Legislativo tidos atualmente. Pode-se dizer, neste caso, que o surgimento do Parlamento ocorreu na Inglaterra, durante a Idade Média, com o objetivo precípua de limitar os poderes do rei. Foi assim que, em 1215, o rei João Sem Terra foi impelido a outorgar a *Magna Carta Libertatum*, documento que possibilitava à nobreza e aos eclesiásticos frear o aumento abusivo de tributos <sup>4</sup>.

Anos mais tarde, mais precisamente em 1295, o rei Eduardo I consolidou o Parlamento Inglês utilizando convocações diretas para nobres e clérigo (segundo Estado) e também para representantes do povo (terceiro Estado). A conquista maior veio no século XVII com a Revolução Liberal, quando o parlamento retirou do rei a função legislativa e passou a exercê-la.

---

<sup>2</sup> CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 8.

<sup>3</sup> AZEVEDO, Márcia Maria Correa. *Prática do Processo Legislativo*. Brasília: Atlas, 2001. p. 22.

<sup>4</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, v. 168, out. 2005, p. 8.

Neste contexto a democracia popular, isto é, a representação do povo no Parlamento, recebeu sensível influência de insígnies pensadores que, ao seu tempo, propuseram modelos de atuação do Poder Legislativo dentro da sociedade – com hodierna repercussão –, a exemplo de Montesquieu e dos Contratualistas Hobbes, Locke e Rosseau <sup>5</sup>.

## 1.2 Senado brasileiro ao longo das Constituições

Na estrutura político-institucional brasileira, período pós-independência, a figura do Senador esteve presente em todas as Constituições, recebendo, geralmente, um colorido próprio em cada.

O Senado faz parte de todos os países que adotam a forma federalista de Estado e também de alguns países unitários que optam pelo bicameralismo, desempenhando sempre a função de Casa Moderadora. Este desenho do Senado está arraigado na própria etimologia da palavra (de origem latina, *Senatus*) que quer dizer colegiado composto de homens velhos. Ilustrando destaca-se:

“o colóquio histórico entre Thomas Jefferson e George Washington, onde os dois estadistas, à mesa do café da manhã, figuraram graficamente o sentido de um parlamento bicameral: o Senado a simbolizar o pires que faz esfriar o café, vertido da xícara, ou seja, da Câmara dos Deputados (ou Câmara dos Representantes nos Estados Unidos)” <sup>6</sup>.

Em nossa primeira Constituição, Constituição do Império, o país avocou o sistema monarquista de viés centralizador e hereditário. Mesmo em se tratando de estado unitário, o Brasil organizou seu Poder Legislativo na forma bicameral, tendo o Senado forte inspiração na Câmara de Lordes da Grã-Bretanha e também influência na divisão e harmonia dos Poderes consagrada na doutrina francesa <sup>7</sup>. Desta forma, o Senado imperial era composto por um membro de cada

---

<sup>5</sup> CARVALHO, Márcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rosseau na formação do Parlamento moderno. p. 262.

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1985. p. 93.

<sup>7</sup> PINHO, Rodrigo César Rebello. *Sinopses Jurídicas: da organização do Estado, dos Poderes e histórico das Constituições*. 6. ed. v. 18. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 53.

<sup>8</sup> *Apud*. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito constitucional*. 17. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 58.

província indicado pelo Imperador em lista tríplice formulada pelo respectivo ente provincial. Nessa época o cargo de Senador era vitalício depondo a própria tradição britânica de Casa de privilégios e bastante seleta.

Como grande luminar da comissão que elaborou o projeto da primeira Constituição da República, Rui Barbosa se espelhou profundamente na Constituição americana, acentuando: “nossa lâmpada de segurança será o direito americano, suas antecedências, suas decisões, seus mestres. A Constituição brasileira é filha dele e a própria lei nos pôs nas mãos do foco luminoso”<sup>8</sup>. A influência americana foi tamanha que o país adotou o nome de República dos Estados Unidos do Brasil. Juntamente com a inspiração americana, o Brasil importou o federalismo, onde as antigas províncias foram alçadas à condição de Estados-membros para poderem fluir da autonomia federalista. Dessa forma, mantido o bicameralismo, o Senado recebeu primordialmente a incumbência federalista, qual seja representar a autonomia dos Estados e os Distritos Federais. O Senador passou a ser eleito pelo voto direto e não mais por indicação, elegendo cada Estado-membro e o Distrito Federal 3 (três) representantes. Importante mudança também se verificou no tempo do mandato, enquanto na tradição imperial o mandato era vitalício, na República o mandato tornou-se determinado, assim o Senador eleito ficava 9 (nove) anos no cargo e a renovação acontecia pelo terço trienalmente.

Com relação à Carta de 1934, esta reduziu o número de Senadores, passando cada unidade federada a representar-se apenas por 2 (dois) membros. O tempo do mandato também encurtou e ficou estabelecido em 8 (oito) anos, renovando-se pela metade. Substancial alteração ocorreu no âmbito das competências do Senado, a terceira constituição brasileira tolheu a Câmara Alta do poder de legislar. Competia-lhe essencialmente a coordenação dos poderes federais, além de manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição. Seu papel no

---

que se refere o processo legislativo seria tão-somente de mero colaborador na feitura das leis <sup>9</sup>.

Na Constituição de 1937, em que vigorou o regime político conhecido como Estado Novo, o Presidente Getúlio Vargas usando como subterfúgio a existência de um plano comunista para tomada do poder, plano Cohen, aplicou um golpe do estado e instaurou uma ditadura que duraria de 1937 a 1945. Nesse período onde os Estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo Presidente da República, houve o fechamento do Congresso Nacional e a extinção dos partidos políticos <sup>10</sup>. O Presidente outorgou uma nova Constituição conferindo plenos poderes ao Executivo e simplesmente não se convocaram eleições para preenchimento do Poder Legislativo, sendo o país governado durante todo período por Decreto-lei. Nesse regime o Senado Federal, mesmo esvaziado, passou a se chamar Conselho Federal. Este seria composto por um representante de cada Estado e outros 10 (dez) membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 6 (seis) anos. O representante do Estado seria eleito pela respectiva Assembléia Legislativa e necessitaria da chancela do governador, do mesmo modo como ocorre na Alemanha até hoje.

Promulgada nova Constituição, a Carta Magna de 1946, e afastadas as inclinações ditatoriais do período anterior, o Poder Legislativo voltou a ter espaço e convocaram-se eleições para escolha dos representantes. Assim, o Senado Federal voltou a ser composto por 3 (três) representantes de cada Estado e também do Distrito Federal, consoante ocorrera nos tempos da República Velha (CF/1891). A única diferença em relação a tal período foi o tempo do mandato que se fixou em 8 (oito) anos, da mesma forma como ocorreu com a Constituição de 1934.

Na Constituição de 1967, o Senado recebeu a mesma disciplina da Constituição anterior, ressalvada a expressiva diferença: apenas os Estados-

---

<sup>9</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. Tomo III. São Paulo: RT, 1967. p. 74.

<sup>10</sup> ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 81, jan./mar. 1984.



membros passaram a ser representados, o Distrito Federal ficou sem representação na Câmara Alta. Mais tarde, porém, com a emenda constitucional nº 25/1985, o Distrito Federal passou a ser representado no Senado <sup>11</sup>. Foi na vigência dessa Constituição que se engendrou a figura do Senador Biônico, em número de 1 (um) por Estado, este foi eleito indiretamente por um colégio eleitoral no ano de 1978 e permaneceu no cargo por 8 (oito) anos.

A atual Constituição conservou o regramento da CF/1946 e da CF/1967 após a EC 25/1985, destarte a composição do Senado apóia-se na eleição de 3 (três) representantes por Estado e pelo Distrito Federal, perfazendo um total de 81 senadores. Uma inclusão importante dentre as competências do Senado foi que o mesmo, a partir da CF/1988, passou a controlar o endividamento da União e não apenas dos entes federativos autônomos <sup>12</sup>.

### **1.3 Organização do Legislativo: Sistema Bicameral**

A divisão entre Unicameralismo e Bicameralismo funda-se na existência de uma ou duas Casas Legislativas, que, dependendo do modelo adotado, sistematizam a organização do Poder Legislativo local.

O Unicameralismo é sistema de exceção, adotado em alguns poucos países unitários de dimensão territorial e pessoal diminutas, em que cumpre a uma só Assembléia representar a totalidade da nação, a exemplo de Portugal, Grécia e Suécia. Nesses países entende-se que o Senado, dada sua natureza conservadora, tende a tornar moroso o processo legislativo, acabando por obstruir transformações de realce nas diretrizes do Estado <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 173.

<sup>12</sup> BACKES, Ana Luiza. *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Coordenação de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

<sup>13</sup> BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou Unicameralismo? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 24, n. 93, jan./mar. 1987.

Já o Bicameralismo nada mais é que a dualidade de Câmaras Legislativas. Faz-se presente em todos países federados e em muitos países unitários, p. ex. França e Grã-Bretanha. Nesse sistema duas Câmaras em igualdade, ou não, participam desempenham as atividades legislativas.

Pesam em favor do bicameralismo principalmente 3 (três) enfoques: a representação de interesses distintos (povo e estado-membro), a estabilidade do Legislativo (Senado freando reformas radicais na política do país) e a qualidade das leis (Casa Revisora previne claudicações no texto legal).

A idéia de uma Segunda Casa Legislativa foi fruto do trabalho de 2 (dois) notáveis americanos: Alexander Hamilton e James Madison, cuja colaboração ensejou o anteprojeto da Constituição dos Estados Unidos da América (1787).

Conhecidos como autores do *Federalist Papers*, documento dirigido aos cidadãos americanos buscando convencê-los a ratificar a Constituição Americana, afirmavam que a verdadeira democracia era o governo da maioria do povo, contudo, essa mesma maioria poderia promover uma ditadura. Assim, a democracia perfeita deveria conter as investidas tirânicas e então criar mecanismos de defesa para minoria. Nessa perspectiva, o Senado serviria para preservar os direitos daqueles grupos que não estariam representados, por qualquer razão, na Câmara dos Representantes do Povo (versão americana da Câmara de Deputados), até porque eram grupos de elites<sup>14</sup>.

Delimitando o estudo ao Sistema Bicameral, a tipologia o classifica em 4 (quatro): bicameralismo aristocrático, federal, sistemático ou de moderação e técnico.

O primeiro tipo de bicameralismo, o aristocrático, grassou enormemente no século XIX e, hoje, Manoel Gonçalves Ferreira Filho o detecta tão-somente a Câmara dos Lordes na Grã-Bretanha. Caracteriza-se por representar a elite profissional e intelectual, sendo que juridicamente seu peso é nulo. Exerce alguma influência política em razão de compreender uma classe enobrecida<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 138.

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 169.

O segundo tipo de bicameralismo, o federal, é o mais comum. Surgido em 1787, nos Estados Unidos, esse modelo reserva ao Senado prioritariamente o atendimento dos interesses dos Estados-membros da federação, preservando suas autonomias. À Câmara é conferido o papel de representar o povo no Parlamento. Reitera-se que todo Estado Federal é por essência bicameral.

Designa-se bicameralismo sistemático ou de moderação, quando a Câmara Alta atua freando os impulsos da Câmara Baixa, representativa do povo, prostrando iniciativas de mudança radical em dada legislatura. Geralmente, nesse modelo, o Senado tem sua composição ditada por representantes de classes empresariais que agem como verdadeiros vigilantes da ordem econômica, impedindo transformações abruptas em áreas tidas por intocadas, é o caso do Senado italiano e francês. Aqui o Senado opera como órgão conservador, contendo impulsividades da Câmara Baixa <sup>16</sup>.

A quarta forma é o bicameralismo técnico, modelo também em desuso. Nele, o Senado assume posição subserviente em relação à Câmara, desempenhando função de assessoria técnica, servindo, destarte, como suporte de aperfeiçoamento ao processo legislativo. Legado dessa espécie de bicameralismo encontra-se nas Câmaras Corporativas da Áustria do ano de 1934 <sup>17</sup>.

O bicameralismo esteve presente em toda nossa tradição constitucional, variando apenas quanto ao tipo. Na Constituição Imperial nosso Legislativo recebia a estrutura bicameral representada pela Assembléia Geral. Ao Senado na época era delegada a função de Casa moderadora e de contrapeso, portanto, nesse período tivemos viés do bicameralismo sistemático. As demais Constituições brasileiras, com exceção da de 1934, desenharam o bicameralismo de caráter eminentemente federal, competindo ao Congresso Nacional o exercício do Legislativo. Aqui, incumbiu-se o Senado Federal da representação da autonomia dos Estados-membros e a Câmara dos Deputados da representação popular.

---

<sup>16</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 170.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 170.

No que se refere ao processo legislativo, o caso brasileiro reclama cooperação recíproca, devendo, necessariamente, haver um processo de revisão legislativa entre as Casas do Congresso Nacional. Para tanto, as proposições legislativas aprovadas em uma Casa – a Casa Iniciadora – devem ser submetidas às mesmas fases na Casa Revisora, deixando para momento seguinte a sanção do Presidente. Caso haja emendas, o projeto retorna à Casa Iniciadora, para apreciação conclusiva sobre a parte emendada.

Outrossim, o bicameralismo contemporâneo coloca-nos em presença de duas Assembléias políticas distintas e autônomas, mas intimamente vinculadas pela função representativa, caminhando para convergência de fins. Assim, tal como afirma Bonavides, é que, a existência de duas Casas Legislativas acentua, antes de tudo, que a disposição bicameral serve para que uma casa reveja a decisão da outra, fazendo uma análise ponderada dos projetos, afastando a incidência de laços emocionais nas decisões que porventura fosse deliberadas por apenas uma só Câmara <sup>18</sup>.

## 1.4 Forma de Estado: Federalismo

O princípio federativo, pedra angular no constitucionalismo brasileiro, está presente no universo jurídico pátrio desde a edição do Decreto nº 1 de 1889, quando da proclamação da República por Marechal Deodoro. Desde então, tal princípio fundamental – como hoje qualificado pela CF/88 – incorporou-se à vida política brasileira, apresentando solidez inequívoca, já que concebido como cláusula pétrea.

Feita referência à proclamação da República, fácil inferir que o Federalismo brasileiro cuida-se de importação do constitucionalismo americano. Nesse passo, explica Celso Bastos

“A idéia moderna de Federação surge em 1787, na Convenção da Philadelphia, onde as treze ex-colônias resolveram dispor de parcela de suas soberanias, tornando-se autônomas, e constituir um novo Estado, este sim

---

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 16.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 365.

soberano. Assim, a Constituição de 1787, que deu surgimento aos Estados Unidos da América, criou também uma nova forma de Estado, o federativo.”<sup>19</sup>

O caso brasileiro apresentou singulares peculiaridades tanto que conhecido como Federalismo às avessas, ou tecnicamente Federalismo por segregação, pois no modelo original (americano) havia inicialmente estados independentes que se agruparam, enquanto no Brasil tínhamos um estado unitário fortemente centralizado nos tempos imperiais que, com a proclamação da República, desconcentrou o poder, transformando as antigas províncias em Estados-membros. Estes uniram-se de forma indissolúvel e receberam determinadas competências, passando a atuar com independência político-administrativo-financeiro-organizacional em relação à União<sup>20</sup>.

A Federação consiste, assim, na existência de mais de uma pessoa jurídica de Direito Público interno que discipline sobre o território, os bens e as pessoas, atuando nos limites estabelecidos pela Constituição Federal. As principais características da Federação circunscrevem-se às seguintes:

- uma descentralização político-administrativa constitucionalmente prevista;
- uma Constituição rígida que não permita a alteração da repartição de competências por intermédio de legislação ordinária. Se assim fosse possível, estaríamos num Estado unitário, politicamente descentralizado;
- existência de um órgão que dite a vontade dos membros da Federação; no caso brasileiro temos o Senado, no qual reúnem-se os representantes dos Estados-membros;
- autonomia financeira, constitucionalmente prevista, para que os entes federados não fiquem na dependência do Poder Central;
- a existência de um órgão constitucional encarregado do controle da constitucionalidade das leis, para que não haja invasão de competências.<sup>21</sup>

Um avanço do texto constitucional de 1988, em relação aos anteriores, foi o alçamento do Município à posição de ente federado. Isto porque, o Município é o poder mais tangível ao cidadão, é sua realidade, seu local de trabalho e sua morada, nele o cidadão enraíza e estende suas relações sociais. Quanto a essa inovação constitucional, Celso Bastos exprime lapidar comentário: “Portanto, corrige o constituinte, ao incluir o Município como componente da Federação brasileira, o erro

<sup>19</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito constitucional*. 17. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 145.

<sup>20</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito constitucional*. p. 145.

<sup>21</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 146.

das Constituições anteriores”<sup>22</sup>. Anote-se que a concessão da autonomia aos Municípios é criação do federalismo brasileiro, em outros países federais compete aos Estados-membros flexibilizar, ou não, alguma autonomia aos Municípios.

O desenho do federalismo brasileiro coloca o cidadão diante de 3 (três) ordens políticas diferentes: o poder central (União), o regional (Estado-membro) e o local (Município). Assim, de acordo com a esfera específica de competência envolvida, os três poderes atuam sobre o mesmo território e mesmos indivíduos. Havendo invasão ou conflito de competência, o Poder Judiciário age como fiel guardião da Constituição, resolvendo os corolários litígios nesta seara.

Vale salientar que, no compromisso federal, o vínculo associativo é indissolúvel, nesse sentido Celso Bastos:

É importante notar que o Estado Federal legisla diretamente para os Estados-membros, sem necessidade da intervenção desses para que suas normas se tornem eficazes. De outra parte, os Estados-membros não podem se retirar da federação. O vínculo associativo é indissolúvel. Note-se, ainda, que a significação do fenômeno federativo se exaure dentro do mesmo Estado, ou seja, o direito internacional não faz diferença entre o Estado unitário e o federal. Esta só tem realidade do ponto de vista do direito constitucional. Isso porque a federação, embora levando ao extremo a possibilidade da descentralização do poder, toda ela transcorre dentro dos limites de um único Estado. Eis aqui o traço distintivo específico: ser, por um lado, uma reunião ou uma associação de Estados, mas, de outra parte, dar também lugar a um novo Estado que é único, de fato, reconhecido pela Ordem Jurídica Internacional<sup>23</sup>.

Desta forma, quando o Estado figura diante da ordem jurídica internacional, ele passa a ser único, um novo e soberano Estado, que conjuga todos os poderes, representando a Nação.

Importante e relevante distinção faz-se na significação jurídica dos termos: soberania e autonomia. A soberania diz respeito à ilimitação jurídica do Estado Federal, que, ato contínuo, se encontra em posição paritária a todos países no cenário internacional e, internamente, acima dos entes autônomos que lhe devem obediência jurídica. O Estado Federal soberano no Brasil é a República Federativa do

---

<sup>22</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 145.

<sup>23</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 252-253.

Brasil, art, 1º, I, CF/1988, pessoa de Direito Internacional Público, que goza de autodeterminação plena.

Já, a autonomia é identificada, no caso brasileiro, na União, nos Estados-membros, nos Municípios e no Distrito Federal, todos estes entes federados subordinam-se à Constituição e as competências nela definidas. Desse modo, existe expresso cerceamento na atuação dos entes autônomos na ordem jurídica pátria, que legislam e administram apenas as matérias constitucionalmente previstas.

O federalismo está intimamente ligado à forma de organização do Poder Legislativo, tanto que imprescindível a forma bicameral para atuação do modelo Federalista. Na realidade dentre os tipos de bicameralismo, existe o federal, corroborando a estreita relação dessas figuras jurídicas; matéria já abordada no capítulo anterior. A autonomia dos Estados-membros é verificada no fato destes estarem representados em Casa própria no Poder Central, o Senado, e, outrossim, em razão dos Estados-membros possuírem uma Constituição própria, a Constituição Estadual <sup>24</sup>.

Outra fundamental consideração é que a União não se confunde com a República Federativa do Brasil, a primeira é ente federal dotado de parcela das competências na ordem jurídica interna, enquanto que o último expressa o somatório dos poderes de cada ente federado, constituindo, outrossim, o Estado Federal soberano no Direito Internacional – ainda que representado pelos órgãos da União <sup>25</sup>.

A Federação apresenta grandes distinções da Confederação, não havendo correlação jurídica entre ambas, afora a proximidade ortográfica. Na Confederação dois ou mais Estados, por meio de um tratado, contraem obrigações recíprocas sem que percam sua individualidade pela óptica do Direito Internacional. Assim, cada Estado integrante da Confederação preserva sua soberania, podendo, a qualquer tempo, desvincular-se-lha. Os tratados referem-se a determinadas questões

---

<sup>24</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. p 90.

<sup>25</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 256-257.

avencadas e precisam, necessariamente, de ratificação pelo Poder Legislativo de cada país, afastando, pois, a interferência em assuntos internos do país confederado. Há casos, porém, que uma Confederação acabou se transformando em uma Federação, é o que ocorreu nos Estados Unidos e na Suíça <sup>26</sup>.

O federalismo clássico faz-se presente até hoje, tanto que as Constituições Federais adotam a mesma técnica de repartição de competência aos entes federados; à União incumbe as competências enunciadas e aos Estados-membros as residuais e aquilo que não seja expressamente incompatível com o texto constitucional <sup>27</sup>.

## 1.5 Paralelo entre Senado e Câmara brasileiros

Hoje, um dos grandes papéis de um Senado é servir de freio do sistema político – conceito identificado em qualquer realidade política democrática. Assim, diante da sua composição característica, pela idade mais avançada de seus componentes e por garantir representação igualitária dos Estados, o Senado é sempre mais conservador do que a Câmara, atuando mais como anteparo a mudanças abruptas, porém nada impede que a Câmara também o seja <sup>28</sup>.

Em nossa tradição constitucional bicameral, não raro, houve mudança das funções ocupadas por cada Casa Legislativa. Cada Carta Constitucional trouxe uma redação diferente nas atribuições dos ocupantes do Poder Legislativo, sendo importante esquadrihá-las desde a Constituição Imperial.

Analisando primeiramente a Constituição de 1824, Ana Backes assim a individualizou:

A iniciativa das leis, como acontece hoje, podia ser de qualquer das Casas. No entanto, as prerrogativas estabelecidas na Constituição para a Câmara eram em maior número do que hoje: cabia à Câmara a iniciativa sobre impostos e recrutamento; sobre o exame e reforma dos abusos da administração finda;

<sup>26</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. p. 258.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 105

<sup>28</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 174.



iniciativa de reforma de artigo constitucional; e, como hoje, a ela cabia a iniciativa de exame das propostas do Poder Executivo <sup>29</sup>.

Ao Senado, nessa época, competia a função de contrapeso do sistema político, desenvolvia-se, pois, o bicameralismo sistemático ou de moderação. Além disto, o Senado poderia propor projetos de matérias que não tivessem a iniciativa legislativa da Câmara (acima descritas) e desempenhava o papel de corte judicial julgando os delitos criminais cometidos por membros da família real, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, Senadores, Deputados e os crimes de responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado. À Câmara Alta também tocava a convocação da Assembléia Geral, em caso de silêncio do Imperador, bem como a convocação da mesma em caso de morte do último para se eleger a Regência. Deixando de lado a interferência do Imperador no Poder Legislativo, através do Poder Moderador, certo é que a Câmara detinha papel de maior destaque e relevância, até porque seus integrantes eram eleitos pelo voto direto.

Antes mesmo da promulgação da primeira Constituição Republicana, isto é, com a edição do decreto nº 1 de 15/11/1889, o Brasil tinha adquirido a forma Federativa de Estado. Nesse passo, a Constituição consignou a forma bicameral federal, na qual o Senado desenvolveria a representação dos Estados federados – antigas Províncias, agora, dotadas de autonomia. Tanto Senadores quanto deputados passaram a ser sabatinados pelo voto direto, sendo que o Vice-Presidente da República ocupava o cargo de Presidente do Senado e por extensão do Congresso Nacional <sup>30</sup>. Ao Senado incumbia, outrossim, a função de moderador dos impulsos da Câmara. Em relação às prerrogativas da Constituição Imperial, os Senadores mantiveram a atribuição de corte judicial, porém perderam a de convocar o Congresso Nacional, desempenhada nesse instante pela Câmara.

A Constituição de 1934 trouxe a ruptura com a República Velha, quebrando a alternância do Poder ditada pela política do café com leite – São Paulo e

---

<sup>29</sup> BACKES, Ana Luiza. *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Coordenação de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 1999. p.7.

<sup>30</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. p. 74.

Minas Gerais. A nova ordem dirigida pela Constituição de 1934 elide o Senado da função legislativa, subjugando-o à uma Câmara de colaboração dos poderes federais. O Senado perde também a prerrogativa de corte judicial dos crimes comuns e de responsabilidade do Presidente da República e Ministros de Estados, conferidos os primeiros ao Supremo Tribunal Federal e os últimos a um Tribunal Especial <sup>31</sup>. Aqui a Câmara dispõe de total autodeterminação legislativa, figurando quase como órgão autônomo no processo legislativo, pois ao Senado cumpria tão-somente a colaboração na confecção das leis de caráter propriamente federal, tais como: sistema monetário, guerra, tributos, estado de sítio.

O período de vigência da Carta de 1937 pouco, ou nada, representa na análise do Poder Legislativo, já que este sequer foi ocupado. O Presidente da República simplesmente não convocou eleições para escolha dos membros do Parlamento Nacional, órgão que – na redação constitucional – exerceria o Poder Legislativo. A Constituição previa que o Senado passaria a ser chamado de Conselho Federal, escolhido indiretamente pelas Assembléias Legislativas Estaduais, chancelados pelo Governador e indicados pelo Presidente da República <sup>32</sup>.

Já com a promulgação da Constituição de 1946, novamente houve o exercício do Poder Legislativo pelas duas Casas do Congresso Nacional, sendo que seus integrantes voltaram a ser eleitos pela via do voto direto. O Senado recupera a prerrogativa de processar e julgar em crimes de responsabilidade o Presidente e Ministros de Estado e assume as atribuições de autorizar empréstimos externos dos Estados-membros e Municípios e de suspender, no todo ou em parte, lei ou decreto declarados inconstitucionais. Amplos poderes são envidados à Câmara

---

<sup>31</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de direito constitucional*. p. 179.

<sup>32</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. p. 74.

Federal que goza juntamente com o Executivo da primazia para legislar sobre matéria financeira e fixação dos efetivos das forças armadas <sup>33</sup>.

A Constituição de 1967, sob os auspícios de um regime ditatorial, tal Constituição, caracterizou-se pelo Poder Executivo imiscuir-se em atribuições legislativas, enfraquecendo bastante a atividade parlamentar. Assim, comum foram as iniciativas de emenda constitucional pelo Presidente da República. Facultou-se ao Presidente solicitar urgência aos seus projetos e os decretos-lei do Executivo não podiam ser emendados pelo Congresso, acolhia-se-lhes ou rejeitava-se-lhes. Desde então, a Câmara começa a perder corpo para o Senado; a retirada da primazia da primeira sobre as matérias financeiras e efetivos militares é indicativo dessa tendência. O Senado aumenta seu controle sobre altas autoridades, sobre o endividamento e financiamento dos Estados <sup>34</sup>.

No que tange à Constituição de 1988, José Afonso da Silva manifesta-se do seguinte modo:

no bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (art. 61, § 2º, e 64) <sup>35</sup>.

Trata-se, portanto, de bicameralismo de equilíbrio, onde o Senado apresenta todas as prerrogativas da Câmara, não havendo sobreposição entre as Casas.

---

<sup>33</sup> BACKES, Ana Luiza. *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Coordenação de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 1999.p.7.

<sup>34</sup> BACKES, Ana Luiza. *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Coordenação de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 1999. p.7.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 512.

A Carta Política de 1988 arrolou taxativamente, art. 51 e 52, as competências privativas de cada uma das Câmaras, sendo que o Senado exerce além daquelas a competência individuada, típica de sua vocação federalista. Desta forma, todas as funções desempenhadas pela Câmara são absorvidas pelo Senado, que, por sua vez, apresenta funções não compreendidas pela Câmara, destas destacam-se:

- (i) processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- (ii) processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;
- (iii) aprovar a escolha de Magistrados para os Tribunais Superiores, Ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, Presidente e diretores do banco central, Procurador-Geral da República, chefes de missão diplomática;
- (iv) autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- (v) fiscalizar e controlar a dívida dos entes federados e autarquias federais, bem como suas operações de crédito;
- (vi) suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;
- (vii) aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;
- (viii) avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios<sup>36</sup>.

Vê, pois, que a atual Constituição, salvo a iniciativa legislativa da Câmara em projetos extraparlamentares, conferiu maiores apanágios ao Senado, subvertendo a tradição constitucional brasileira até então. Tal supremacia resolve-se em simples constatação: o Senado tem aptidão a todas às prerrogativas da Câmara, contudo, à Câmara não toca todas as prerrogativas do primeiro – excetuando-se, no primeiro caso, a distinção entre tribunal de acusação desta e tribunal de condenação daquele, no que se refere ao processo de *Impeachment*.

---

<sup>36</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 52.

## **2. República, cargo de Presidente da República, hipóteses de vacância, linha sucessória nas Constituições brasileiras e no Direito comparado**

Esquadrinhado o Senado, passa-se neste segundo capítulo a analisar o cargo de Presidente da República. Inicialmente, abordando as especificidades de nosso sistema Republicano Presidencialista, busca-se caracterizar a amplitude da Presidência da República.

Em momento seguinte, discorre-se sobre as causas de impedimento e vacância do posto de Presidente e as hipóteses de substituição ou sucessão traçadas em cada Carta Política brasileira.

Ventilada a hipótese ociosidade do cargo de Presidente, procura-se registrar a forma como outros 6 (seis) países prevêem o seu preenchimento, na tentativa de buscar uma diretriz disciplinadora da linha de sucessão presidencial.

### **2.1 Forma de Governo: República**

O princípio republicano foi recebido como princípio fundamental em todas as constituições brasileiras pós-1891. Entretanto, hoje o dispositivo constitucional não está imune a alterações, já que não mais insculpido como cláusula pétrea, diferentemente do que ocorre com o princípio federativo.

Etimologicamente República significa coisa do povo, coisa pública. Foi nesse sentido que se criou uma forma de governo que viesse a confrontar com a Monarquia, sistema em que o rei concentrava a totalidade do poder e impunha deliberadamente sua vontade.

Na República, o povo passou a participar ativamente do processo de escolha do governante, outorgando-lhe poder por certo tempo e exigindo-lhe

responsabilidade na administração, acabando com os ranços da monarquia, como vitaliciedade, transferência hereditária do poder e atuação ilimitada.

A abordagem do tema é tão antiga, afirma José Afonso da Silva, que a primeira classificação sobre as formas de governo advém da obra *A Política* de Aristóteles, este por sua vez concebeu três formas básicas de governo: “a Monarquia, governo de um só; a Aristocracia, governo de mais de um, mas de poucos; e a República, governo em que o povo governa no interesse do povo”<sup>37</sup>.

A classificação de Aristóteles, no entanto, foi superada pela de Maquiavel na obra *O Príncipe*, que afirma a existência de dois tipos apenas: Monarquia e República, modelo que hoje vigora<sup>38</sup>.

Com a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, os Estados passaram a se constituir de 3 (três) Poderes independentes e a Monarquia e a República aproximaram-se muito conceitualmente, não havendo grandes distinções, a não ser a figura decorativa do monarca como chefe de Estado. A esse respeito Celso Bastos explica

Hoje, no entanto, o conceito de República perdeu muito de seu conteúdo. Isto se deu na medida em que as monarquias foram cedendo parcelas de seus poderes até – contemporaneamente – encontrarem-se quase que totalmente destituídas de qualquer prerrogativa de mando efetivo. As monarquias da Europa Ocidental em nada diferenciam-se de suas vizinhas Repúblicas. Ao interpretar o princípio republicano, devemos ter em mente, fundamentalmente, a necessidade da alternância no poder, certamente sua característica mais acentuada<sup>39</sup>.

Assim, o conceito moderno de República está na legitimação popular dos membros do Executivo, isto é, na necessidade do voto popular para exercerem o Poder Público por tempo determinado, sendo imperioso a alternância do poder, a fim de que esta forma de governo não incorra na vitaliciedade – principal característica da Monarquia.

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. p.106.

<sup>38</sup> In. *Os Pensadores: Maquiavel – Vida e Obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 20.

<sup>39</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. p.144.

## 2.2 Sistema de Governo: Presidencialismo

Esse sistema de governo caracteriza-se pela independência de atuação política do Presidente da República que, em tese, orienta seu plano de governo sem peias do Congresso. Aqui, o Presidente reúne duas funções: Chefe de Estado e de Governo, havendo, assim, um superdimensionamento da figura presidencial. Manoel Gonçalves Ferreira Filho o explica da seguinte forma:

A marcha da campanha eleitoral e seu pináculo, a votação e a apuração, transformam necessariamente o vencedor do pleito na primeira figura nacional em prestígio. Conseqüência disso é cair em suas mãos a orientação da vida política nacional, que é facilitada pela enorme soma de poderes colocada a seu dispor pela estrutura jurídica do regime. Acrescente-se a isso ser ele o representante da unidade nacional, como chefe de Estado <sup>40</sup>.

O regime presidencialista, nas lições de Manoel Ferreira Filho, cuida – outra vez – de criação Norte-Americana,

é uma criação, racional e consciente, de uma Assembléia Constituinte, a Convenção de Filadélfia, reunida para estabelecer a Constituição dos Estados da América. O presidencialismo instituído pela primeira vez em Filadélfia é uma versão republicana da monarquia limitada, ou constitucional, instaurada na Grã-Bretanha pela revolução de 1688 <sup>41</sup>.

Desta forma, no modelo presidencialista não existe trono nem família real, existem, sim, eleições periódicas cujo vencedor (cidadão elegível com filiação partidária) apodera-se do Executivo durante certo espaço de tempo (legislatura).

A idéia de separação de Poderes consagrada por Montesquieu tem profunda relação com o presidencialismo, até porque o Presidente exerce, primordialmente, as funções reservadas ao Executivo. Juntamente com o Presidente da República compõem o Executivo os Ministros de Estado indicados pelo primeiro, sendo que seus postos são de livre nomeação e exoneração.

---

<sup>40</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 144.

<sup>41</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 142-143.

Uma característica marcante do Presidencialismo, segundo Pinto Ferreira, e que, principalmente, o difere do Parlamentarismo, é a independência recíproca entre o Executivo e o Legislativo. O Presidente não tem poder para retirar o mandato dos parlamentares, dissolver o Congresso e convocar novas eleições. Da mesma forma, o Presidente pode governar independente de maioria Congressual e ainda assim ficará isento da moção de desconfiança do parlamento que, nos regimes parlamentaristas, leva a destituição do governo <sup>42</sup>.

Outra diferença significativa entre os regimes presidencialista e parlamentarista está na forma de escolha do Chefe de Governo, no primeiro a opção é feita pelo voto direto, enquanto que no último é o próprio Congresso quem define seu Primeiro-Ministro.

Um fator determinante para adoção do sistema presidencialista, consoante Ferreira Filho, é a multiplicidade partidária. Na verdade seria impraticável um Parlamentarismo no Brasil em decorrência do excessivo número de 27 partidos nacionais. A fragmentação das forças políticas nos vários partidos de representação no Congresso inviabilizaria um sistema em que há predominância do Poder Legislativo, como ocorre com o Parlamentarismo, e também criaria uma instabilidade freqüente no governo, pois o instrumento de destituição do governo seria usado ao sabor das múltiplas conveniências partidárias <sup>43</sup>.

Assim, o governo presidencialista ratificado pelo voto popular e livre da desconfiança e retaliação legislativas constitui o único sistema com trânsito na realidade brasileira.

Destaque importante, acentuado por Pinto Ferreira, é o tipo de Presidencialismo brasileiro, denominado tipo misto, pois é permitida a convocação de Ministros ao Congresso para prestação de esclarecimentos. Já, o Presidencialismo Norte-Americano é puro, vedando a presença de membros do Executivo no

---

<sup>42</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 365.

<sup>43</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 145.



Congresso, bem como a Constituição reserva exclusividade legislativa ao Congresso, não havendo hipótese de iniciativas extraparlamentares, preservando uma rígida separação dos Poderes <sup>44</sup>.

Outra inovação do Presidencialismo no Brasil – em relação à sua gênese americana – é que em nosso país o Presidente da República tem livre poder para nomear os Ministros, dispensando o aval do Senado.

Sem dúvida, no Brasil, o Presidente da República é a pessoa de maior destaque nacional, concentra uma gama de poderes, reúne em órgão unipessoal a chefia do Estado e do Governo, dispõe de iniciativa legislativa constitucionalmente pormenorizada e do poder de veto às deliberações legislativas. A supremacia do Presidente é tamanha que o imortal Pontes de Miranda equiparava-o a um “monarca ou ditador por quatro anos”, isto é, a curtas prestações <sup>45</sup>. Referendado tal posicionamento, Manoel Ferreira Filho assinala

Enfim, graças ao descrédito das Câmaras parlamentares muitas vezes subservientes, não raro corruptas, na América Latina o presidencialismo tende a se tornar na prática um regime de ditadura temporária, só temperado, quando o é, pela independência do Judiciário, ou pela arbitragem das Forças Armadas <sup>46</sup>.

## 2.3 Vacância e impedimento

Em se tratando de sucessão presidencial, ponto central do trabalho, indispensável a abordagem sobre as causas que ensejam a mudança da pessoa que desempenhará a Presidência da República.

Em relação aos tipos, a vaga apresenta-se como a sucessão definitiva do cargo, vindo outra pessoa a ocupar em absoluto o órgão da Presidência da República. Diversamente da vacância, o impedimento expressa uma

---

<sup>44</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. p. 367.

<sup>45</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. tomo III. São Paulo: RT, 1967. p. 274.

<sup>46</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 145.

impossibilidade temporária de preenchimento do cargo, avocando a ocupação por outro legitimado até que cesse o motivo do desligamento do Presidente eleito. A esse respeito Pontes de Miranda consigna

Impedimento (ocasional), temporário é a causa de não poder continuar no exercício, ou de assumi-lo, o que é titular de algum cargo, sem que se dê perda (morte, exoneração, ou demissão) do cargo. Vaga é a perda, considerada em suas consequências negativas <sup>47</sup>.

Dentre os casos de vacância do cargo, José Afonso da Silva lista os seguintes: extinção do mandato (morte, renúncia, perda ou suspensão dos direitos políticos e perda da nacionalidade); cassação do mandato por decisão do Senado em crime de responsabilidade e por condenação do STF em crime comum; não comparecimento imotivado dentro de 10 (dez) dias da data da posse marcada para o dia 1º de janeiro subsequente à eleição que no caso equivaleria à renúncia; ausência por mais de quinze dias do país, sem licença do congresso, configurando também caso de renúncia <sup>48</sup>.

Como assinalado anteriormente as hipóteses de impedimento distinguem-se em impossibilidades transitórias que inabilitam o titular ao exercício do cargo, devendo seu legitimado constitucional fazer as vezes de Presidente da República, a exemplo da licença voluntária, férias e doença.

Assim, devido a diferença entre as terminologias impedimento e vacância, o Constituinte engendrou substantivo específico para cada situação, associando o vocábulo substituição ao impedimento e sucessão à vacância. Logo, se o Presidente está viajando fala-se em substituição por outro legitimado e acaso o Presidente venha a óbito o termo correto é sucessão pelo Vice-presidente.

Arrematando cumpre observar que somente o Vice-Presidente da República pode ocupar definitivamente o posto de Presidente da República em caso de vacância do cargo em comento. Em relação aos demais legitimados no art. 80, a sucessão ocorre de forma precária, mantendo-se a frente do cargo, de forma

<sup>47</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. p. 292.

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito constitucional positivo*. p. 547.

temporária, os Presidentes da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal até a realização de nova eleição, que, por sua vez, pode ser direta ou indireta.

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores<sup>49</sup>.

## 2.4 *Impeachment* ou crime de responsabilidade

Sendo o Poder Executivo o de maior amplitude entre os 3 (três) Poderes, natural que se contivessem os possíveis excessos na atuação dos agentes políticos a ele adstritos. O mecanismo criado para essa situação foi, justamente, o *impeachment*, instituto de origem britânica.

Ressalta Pinto Ferreira que, em 1376, no reinado de Eduardo III, a Inglaterra passou a incorporar em seu sistema jurídico a figura do *impeachment*, que, inclusive, até hoje, conserva o *modus operandi* inglês. Naquela época, a Câmara dos Comuns formulava acusação contra os ministros do rei e, aprovada a imputação, a Câmara dos Lordes fazia o julgamento político. O ordenamento inglês, desta forma, retirou do rei e passou ao Parlamento a competência para julgar crimes dessa natureza, até porque somente o último poderia julgar com imparcialidade<sup>50</sup>.

O *impeachment*, desde então, assevera Carlos Maximiliano, caracteriza-se por ser um processo de natureza política que visa a coibir que o mau administrador permaneça a frente do cargo, a partir do momento em que o Parlamento se pronuncia refratário às condutas do agente do Executivo<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 80-81

<sup>50</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. p. 384.

<sup>51</sup> *Apud.* FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. p. 385

No entanto, o *impeachment* caiu em desuso principalmente em países parlamentaristas. Não obstante a gênese britânica, a Inglaterra foi o primeiro país a aboli-lo, pois a evolução do sistema de governo parlamentar reformulou o arcabouço jurídico e, em consequência, o *impeachment* acabou substituído pelo voto de desconfiança ou moção de censura do Parlamento, que resulta na queda do gabinete de ministros ou, simplesmente, de determinado ministro.

No Brasil, o *impeachment* foi introduzido na Constituição de 1824 e reforçado na Constituição seguinte, sendo definido por Rui Barbosa como julgamento político. Mais uma vez, verificada a referência à primeira Constituição Republicana, não custa acentuar a influência da Constituição Norte-Americana, tanto que nos dois países o *impeachment* apresenta o mesmo fundamento, isto é, consiste em processo político. As consequências também são as mesmas, de natureza administrativa, implicando na perda do cargo e inabilitação para exercício de outro cargo público, não impedindo a condenação nas instâncias civil e criminal.

Diferentemente do modelo americano e brasileiro, aponta Pinto Ferreira que o *impeachment* nos países europeus não se restringe apenas a processo político, trata-se de processo misto (político-penal), a exemplo do estabelecido pela nossa Constituição Imperial, na qual ministros e conselheiros do Estado estavam sujeitos a sanções político-administrativas e penais (prisão e morte) <sup>52</sup>.

De acordo com a CF/88, os crimes passíveis de deflagração do processo de *impeachment* são os de responsabilidade e terão como tribunal de julgamento o Senado, sob o comando do Presidente do STF, que deverá realizar um julgamento político – juízo de conveniência e oportunidade –, sem possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário. Já os crimes penais comuns estão sob os auspícios do STF, que aplicará as normas legais ao fato típico incorrido pelo Presidente da República. Em ambos os casos, tanto nos crimes de responsabilidade quanto nos comuns, a Câmara dos Deputados funcionará como tribunal de acusação e a

---

<sup>52</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. p. 386.

procedência da mesma dependerá da aprovação por maioria qualificada (2/3 dos membros).

Procedente a acusação no crime de responsabilidade, o Presidente afastar-se-á do cargo, por até 180 dias, desde a instauração do processo de julgamento pelo Senado Federal até o julgamento no plenário. Nos crimes comuns, assim que o STF receber a denúncia ou queixa-crime, o Presidente estará suspenso pelo prazo máximo de 180 dias e só será preso sobrevivendo sentença condenatória.

A Constituição Federal, em seu art. 85, enumera os crimes de responsabilidade que motivam a propositura do processo de *impeachment* contra o Presidente da República, todos constituem uma afronta à Constituição Federal e são exemplificados nos atos que comprometerem:

- (i) a existência da União;
- (ii) o livre exercício do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Poderes constitucionais dos Estados;
- (iii) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- (iv) a segurança interna do país;
- (v) a probidade na administração;
- (vi) a lei orçamentária;
- (vii) o cumprimento das leis e decisões judiciais <sup>53</sup>.

Paulo Brossard, na mais completa obra sobre *Impeachment*, ressalta que não existe regime democrático com governante irresponsável, assim pontuando:

Mas a só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultante de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercer o governo devem responder pelo uso que dele fizerem uma vez 'o governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático' <sup>54</sup>.

Pinto Ferreira repisa sobre esse mesmo ponto nas razões:

O que não dizer da aplicação do impedimento no regime presidencial latino-americano, em que o Poder Executivo está acima dos demais poderes? Ao impedimento já foi chamado de palavra oca: falta-lhe substância. De outro lado, é de crer que, à medida da evolução política, decrescendo o quantum de despotismo, como pretende Pontes de Miranda em sua Introdução à política científica, decresça correlativamente o grau do 'mandonismo' próprio dos grandes caudilhos da América Latina que se intituam pomposamente de

<sup>53</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 85.

<sup>54</sup> PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O Impeachment*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965. p. 09.

Presidentes, mas na sua maioria bem longe estão de atingir essa designação<sup>55</sup>.

Mas não apenas o Presidente da República está sujeito a processos de responsabilização política, são igualmente passíveis de processo de tal natureza os Ministros de Estado, nos crimes conexos àqueles praticados pelo Presidente, os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União.

O oferecimento da acusação à Câmara dos Deputados também poderá ser feito por qualquer cidadão que esteja no gozo dos direitos políticos, em seguida um parlamentar deverá analisar a iniciativa e constatada a viabilidade da acusação a levará à apreciação de seus pares. É a Mesa da Câmara que instruirá o processo de responsabilização política, assegurando todas garantias legais ao acusado. Instaurado no Senado o processo – já devidamente instruído pela Câmara –, o Presidente estará automaticamente suspenso de suas funções até o julgamento.

Iniciado o processo de responsabilidade política, a renúncia não surtirá qualquer efeito, pois o julgamento prosseguirá e o acusado estará subordinado às eventuais penas administrativas em caso de condenação no julgamento político. Foi o que aconteceu com o ex-Presidente Fernando Collor de Mello.

## **2.5 Sucessão presidencial ao longo das Constituições brasileiras**

A linha de sucessão presidencial conheceu muitas mudanças ao longo das seis Constituições Republicanas. Em caso de impedimento ou vacância do cargo presidencial, não havia nem mesmo a certeza de investidura provisória ou permanente – dependendo do caso – do Vice-Presidente, já que esta figura foi abolida das Constituições de 1934 e 1937<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 603.

<sup>56</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição 1988*. v. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2863

As divergências entre as Cartas Políticas apareciam também em situações de impedimento ou vacância duplos, onde tanto o Presidente quanto seu Vice achavam-se inaptos a exercerem o cargo-mor do Estado Republicano Presidencialista.

Observa-se que não cabe discorrer sobre a Constituição Imperial, pois a sucessão do Imperador dá-se por laços sangüíneos, respeitada a hereditariedade. Assim, o regime monárquico não comporta qualquer paradigma ao trabalho, até porque completamente antagônico ao republicano.

A questão cinge-se à figura do Presidente e às possibilidades desenhadas pelas sucessivas Constituições. A Constituição de 1891 determinava que na falta da imediata substituição pelo Vice-Presidente, seriam chamados à Presidência: o Vice-Presidente do Senado, o Presidente da Câmara e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Conforme se infere, a primeira Constituição republicana designa ao Senado a primazia em suceder o Presidente, alçando à Câmara para um momento ulterior. Anota-se que a pessoa indicada é o Vice-presidente do Senado, isto porque – da mesma forma como ocorre, até hoje, nos sistemas constitucionais dos Estados Unidos e da Argentina – naquela época o Vice-Presidente eleito ocupava o cargo de Presidente do Senado.

Na Constituição de 1934, o Presidente era eleito de forma solitária, não havendo chapa ou eleição para Vice-Presidente. Na hipótese de impedimento eram legitimados a ocupar o cargo – na seguinte ordem – o Presidente da Câmara, Presidente do Senado e Presidente da Corte Suprema.

Aqui, já pode se notar diferença significativa em relação à Constituição anterior, pois socorre, preferencialmente, à vaga de Presidente da República, o Presidente da Câmara, restando o Presidente do Senado como uma segunda alternativa. Lembre-se que nessa mesma Constituição o Senado perdeu grande espaço, diminuíram suas prerrogativas, retirou-se-lhe grande parte da

capacidade legiferante, qualificando-o como órgão de coordenação dos poderes federais.

A Constituição de 1937, de viés ditatorial, seguiu na esteira da anterior, ignorando a presença do Vice-Presidente. Sobrevindo situações que acusassem a impossibilidade temporária do Presidente, o mesmo seria substituído por um membro do Conselho Federal por ele indicado, já vagando o cargo, o próprio Conselho elegeria um de seus membros para assumir interinamente e, em 40 dias, convocar-se-ia eleição pelo Colégio Eleitoral do Presidente da República, cujo eleito iniciaria um novo mandato.

O Vice-Presidente voltou a participar do sistema eleitoral brasileiro na Constituição de 1946, constando como primeira alternativa na substituição ou sucessão do Presidente eleito e ocupando a cadeira da Presidência do Senado. Na impossibilidade dos dois assumirem o cargo, a ordem ditada constitucionalmente era o Presidente da Câmara, o Vice-Presidente do Senado e o Presidente do STF.

As Constituições de 1967 e 1988 retiraram o Vice-Presidente da República da função de Presidente do Senado e, de igual forma, prescreveram a sucessão da seguinte maneira: Presidente da Câmara, Presidente do Senado e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Logo, conclui-se que não há um consenso na estipulação da linha sucessória presidencial, as seis Constituições republicanas estabeleceram uma ordem sem que houvesse um mínimo de coerência ou fundamentação, pois se a justificativa para o Presidente da Câmara prevalecer sobre o do Senado é a representação popular ostentada pelo primeiro, na Constituição de 1891 o Senado, ainda como casa representativa dos Estados, preponderou sobre a Câmara na ordem sucessória.



## 2.6 Sucessão Presidencial no Direito comparado

Algumas das Constituições dos mais diversos países, assim como a brasileira, indicam a pessoa específica que deverá assumir o cargo de Presidente da República na eventualidade de impedimento do Presidente eleito e seu Vice. Porém, nesses países a personalidade hábil a exercer, interinamente, o país é o membro mais importante da mesa diretora do Senado.

Outras Cartas Políticas optaram simplesmente por delegar a seus Parlamentos a escolha. Dessa forma, materializada a circunstância de impossibilidade do Presidente da República e seu Vice, a eleição para Presidente interino é realizada nos limites do Congresso, assumindo o Poder Executivo, daí em diante, o congressista que obtiver maior votação, a exemplo da Argentina.

Em relação ao primeiro caso, própria Carta Política ditar a ordem de sucessão Presidencial, temos os modelos adotados Alemanha, Chile, Paraguai e Uruguai. Nos Estados Unidos não é a Constituição quem dispõe sobre a sucessão, mas sim o Ato de Sucessão de 1947, que mais se assemelha a uma lei complementar do direito brasileiro.

Nos Estados Unidos a ocupação se dá de maneira muito próxima ao Brasil, isto é, impedidos Presidente e Vice da República, o Presidente da Câmara assume e na sua ausência o Vice-Presidente do Senado, tal regramento foi definido no Ato de Sucessão de 1947. Exige-se também que o sucessor atenda a três requisitos constitucionais: idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos, cidadão natural dos EUA e morador há 14 (quatorze) anos no território americano. Anteriormente a este Ato, a Constituição Americana delegava ao Congresso deliberar um de seus membros para ocupar, interinamente, o gabinete da Presidência da República, assim como ocorre na Argentina, consoante preceitua o art. 88 da *Constitución de La Nación Argentina*.

Na Alemanha, diante do sistema de República Parlamentarista não há grande significação o posto de Presidente, que atua apenas como chefe de Estado e, inclusive, não existe a pasta de Vice-presidente. No entanto, o art. 57 da Constituição Alemã, a *Grundgesetz*, prescreve que, manifestado o impedimento do Presidente, o Presidente do Senado é designado ao cargo.

No Chile, assim como outrora ocorreu no Brasil, não há Vice-Presidente da República. Atestada a impossibilidade, temporal ou definitiva, do Chefe de Estado, assume a Presidência, com título de Vice-Presidente, o Ministro titular da pasta que, na ordem de precedência legal, for conferida primazia na sucessão. Se também indisponíveis tais Ministros, são chamados a exercer a Presidência da República o Presidente do Senado, Presidente da Suprema Corte e Presidente da Câmara de Deputados – nessa ordem, art. 29.

No Paraguai, anunciado o impedimento ao exercício do cargo pelo Presidente e Vice da República, são convocados a preenchê-lo, temporariamente, os Presidentes do Senado, da Câmara e da Suprema Corte de Justiça, respectivamente, art. 234.

O Uruguai, por sua vez, reserva o exercício interino do cargo de Presidente da República, uma vez impossibilitados Presidente e Vice, somente a membros do Senado, conforme art. 153. O Senador indicado será aquele mais votado pelo partido político a que pertença o Presidente impedido. Na ausência do primeiro, o segundo mais votado e assim por diante.

Do paralelo no Direito Comparado entre diferentes realidades políticas, infere-se que a maioria dos países opta por transferir ao Senado a incumbência de substituir, ou suceder, imediatamente aos Presidente e Vice da República. Exceção feita aos Estados Unidos, que prefere inicialmente o Presidente da Câmara dos Deputados – a que de destacar importante particularidade, qual seja a necessidade expressa do último ter a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos.

Portanto, esse detalhe torna-se essencial quando do cotejo entre os dois países, eis que não há nenhum dispositivo na constituição brasileira, ou em regramento infraconstitucional, que reclame a idade mínima 35 (trinta e cinco) anos – condição de elegibilidade do Presidente da República, art. 14, § 3º, VI, a.

### **3. Indicativos da prevalência do Senado sobre a Câmara**

Feitas as considerações tanto a respeito do Senado, como também sobre a Presidência da República, este último capítulo dedicar-se-á a corroborar primazia do Senado perante a Câmara.

Vários enfoques serão levantados na pretensão de desmitificar o Senado apenas como uma Casa moderada e voltada aos interesses do pacto federativo.

Buscar-se-á definir o Senado como uma verdadeira Casa de representação popular, tal como acontece na Câmara dos deputados. Assim, a par das informações e fundamentações carreadas neste capítulo, se verificará que o Constituinte teria julgado melhor caso houvesse optado pelo Presidente do Senado como substituto imediato ao Vice-Presidente da República na linha sucessória.

#### **3.1 Senador e deputados eleitos da mesma forma (voto direto) e dentro do mesmo espaço (Estado-membro)**

Em meados do século passado, Pontes de Miranda criticava “a representação das unidades federadas, porque os senadores eram eleitos pela mesma forma como o eram os deputados; ou seja, pela circunscrição de uns e outros serem eleitos pelo eleitorado dos Estados-membros”<sup>57</sup>. Na sua opinião,

a representatividade atribuída ao Senado só teria eficácia se os deputados fossem de duas espécies, ambas com base e origem eleitoral diversas das dos senadores: uma, a de deputados eleitos por zonas, representando dois ou mais Estados; e, outra, a de deputados gerais, eleitos por todo o país.<sup>58</sup>

Para o autor apenas dessa maneira (deputados gerais ou zonais) é que se poderia reputar a Câmara dos Deputados como lúdima casa de representação do povo.

---

<sup>57</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. p. 75.

<sup>58</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. p. 75.

Os senadores são eleitos da mesma forma (voto direto) e dentro da mesma zona eleitoral (Estado-membro) dos deputados federais, o que lança por terra a exclusividade dos últimos como representantes do povo.

A verdadeira diferenciação existe em relação ao sistema eleitoral; para Câmara é utilizado o critério da proporcionalidade, enquanto no Senado é utilizado o majoritário simples, bastando a maioria relativa em um só turno.

No sistema proporcional, os Estados elegem tantos candidatos de acordo com suas populações, fixado o número mínimo de 8 e máximo de 70. Os territórios por sua vez, invariavelmente, elegem 4 deputados. Já no sistema majoritário simples, é fixo o número de 3 (três) Senadores por Estado e pelo Distrito Federal, alternando-se a escolha em uma ou duas vagas a cada eleição, dependendo da necessidade de renovação (esgotamento dos mandatos).

A propósito, o sistema majoritário, utilizado para o sufrágio ao Senado, reveste-se no único sistema de autêntica representação política, tendo Esmein assim o caracterizado: “a lei da maioria é dessas idéias simples que se fazem aceitar de conjunto; ela apresenta este caráter de não favorecer de antemão a ninguém, colocando todos os votantes na mesma situação.”<sup>59</sup>

Conceituando o outro extremo, o sistema representação proporcional, Gerhard Anschuetz assim se manifestou:

Por representação proporcional se entende o conjunto dos sistemas eleitorais que tem por finalidade, no Parlamento, trazer a mais forte relação dos partidos, principalmente das minorias políticas, para assegurar sua força e significação correspondente de representação.<sup>60</sup>

Caracterizando as interfaces entre os dois sistemas eleitorais, José Afonso da Silva esclarece

Por regra, em cada distrito se elege apenas um candidato, considerando-se derrotados os demais. No entanto, a preocupação com a representação das minorias foi introduzindo particularidades no sistema majoritário,

---

<sup>59</sup> *Apud.* FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 225.

<sup>60</sup> *Apud.* FERREIRA, Luiz Pinto. *Curso de direito constitucional*. p. 225.

especialmente combinando-o com base eleitoral mais ampla – circunscrições – em que se elegem, em cada uma, vários candidatos. Daí é que se progrediu até o sistema de representação proporcional, que, no entanto, só se aplica nas eleições parlamentares, enquanto o sistema majoritário serve tanto para eleições de membros dos órgãos coletivos (Parlamentos, Congressos, Senados, Câmaras e Assembléias) como para órgãos singulares (Presidência da República, Governadores de Estado, Prefeitos)<sup>61</sup>.

Dentro do próprio sistema de representação proporcional, o Brasil adotou o modelo francês do quociente eleitoral, cuja fórmula resulta na divisão dos votos válidos pelo número de vagas a serem preenchidas, habilitando-se a elas o partido/coligação que no somatório de seus votos atinja o referido quociente eleitoral.

Porém, o sistema por representação proporcional é rechaçado em importantes democracias, como nos Estados Unidos, no plano federal, e na Inglaterra – em todos os níveis. Isto porque esse sistema em determinadas situações distorce o princípio democrático, elegendo candidatos com votações (representatividade) pífias, porém conduzidos ao cargo pelo significativo quociente partidário. É o que se tem visto ultimamente nas eleições à Câmara Federal, principalmente em Estados de grande contingente eleitoral como São Paulo, a exemplo das eleições de 2002 em que o então deputado Enéas Carneiro elegeu consigo outros 5 (cinco) deputados e também na de 2006, na qual o, hoje, deputado Clodovil Hernandez alcançou sozinho quociente eleitoral para eleger outro correligionário à Câmara Federal.

### **3.2 Senador eleito pelo voto direto e falta de representatividade do Estado**

Montesquieu, afora demais liberais clássicos, a seu tempo já observara a inviabilidade da democracia direta, impossível em grandes Estados e imprópria em pequenos, assinalando: “A grande vantagem dos representantes é que

---

<sup>61</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 353.

são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia”<sup>62</sup>.

Vistos e analisados os riscos da democracia direta, implantou-se a democracia parlamentar, sistema que, institucionalmente, faria o povo representar-se através da eleição de homens públicos.

A democracia moderna apoiou-se, então, na concentração do poder nas mãos do povo, que se auto-governaria e, por meio do voto, constituiria o Poder Legislativo.

A própria Constituição no art. 1º, § único assim dispõe: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”<sup>63</sup>. Esse poder, endossado por meio do voto, impõe a responsabilidade ao político de bem representar o povo. Desta forma, o voto dirigido a qualquer candidato ao Senado assemelha-se a instrumento de mandato, no qual o eleitor legitima determinado candidato a representá-lo na Câmara Alta.

Porém a Constituição é reticente quanto à representação do povo no Senado. Na redação constitucional, art. 46, reserva-se ao Senado a representação das unidades federadas, todavia o Senador expressa muito mais que isso, é – por excelência – representante do povo, consoante invoca o § ún. do art. 1º, CF/88.

A comprovação maior dos Senadores como indelévels representantes do povo encontra-se no preâmbulo da Constituição:

“Nós, **representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático**, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, com a

---

<sup>62</sup> AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. *O Poder Legislativo na democracia contemporânea: A função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, v.168, out. 2005, p. 9

<sup>63</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 1, § ún.

solução pacífica de controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” <sup>64</sup> (grifei)

Suscitada tal assertiva no preâmbulo da Carta de 1988, não há, pois, como infirmar tal condição.

Além disso, o Senador raramente ostenta laço visceral com a política local, desenvolvida na circunscrição de seu Estado-membro, por isso na grande maioria das vezes atua mais como ferrenho crítico do governo de seu Estado de origem. Manoel Ferreira Filho nessa seara sustenta:

a circunstância dos senadores serem eleitos por intermédio de partidos políticos faz com que a Casa se transforme numa ‘segunda câmara de representantes do povo’; sendo certo, ainda, que os senadores não estão vinculados ‘de nenhuma forma à representação dos interesses dos Estados, enquanto Estados’. <sup>65</sup>

Corroborando tal entendimento, José Afonso da Silva afirma

O argumento da representação dos Estados pelo Senado se fundamentava na idéia, inicialmente implantada nos EUA, de que se formava de delegados próprios de cada Estado, pelos quais estes participavam das decisões federais. Há muito que isso não existe nos EUA e jamais existiu no Brasil, porque os Senadores são eleitos diretamente pelo povo, tal como os Deputados, por via dos partidos políticos. Ora, a representação é partidária. Os Senadores integram a representação dos partidos tanto quanto os deputados, e dá-se o caso não raro de os Senadores de um Estado, eleitos pelo povo, serem de partido adversário do Governador, portanto defenderem, no Senado, programa diverso deste; e como conciliar a tese da representação do Estado com situações como esta? <sup>66</sup>

Diante disso, o Senador é, ao longo dos 8 (oito) anos de mandato, um representante popular, voltado às necessidades e aspirações de ordem social.

Outrossim, a indicação pela Assembléia Legislativa do Senador, a exemplo do que ocorre na República Federal da Alemanha, na Índia e ocorria até 1913 nos Estados Unidos da América, configuraria um retrocesso e se redesenharia a

<sup>64</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, preâmbulo.

<sup>65</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. vol. 2. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

<sup>66</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 484.



figura até hoje tão contestada do senador biônico, que, inclusive, serviu de estímulo às correntes unicameralistas, atualmente, tão em voga.

Portanto, a eleição pelo voto direto cria a independência de atuação do Senador, adstrito apenas às orientações partidárias. A oposição do Senador ao governo local não põe em xeque qualquer das atribuições do cargo, pois olhando para o próprio eleitorado, o Senador não tem como virar às costas ao seu Estado federado – base eleitoral.

### **3.3 Competência maior do Senado em relação à Câmara e Presidente do Senado como Presidente do Congresso**

O Senado recebeu da atual Carta Política competências muito maiores que a Câmara, excetuando a iniciativa legislativa de projetos de autoria extraparlamentar, conferidos à última. Assim, cumpre ao Senado atender suas competências privativas de Casa Legislativa, bem como as competências individuadas de conteúdo federalista.

A atual Constituição concebeu o bicameralismo de equilíbrio, tanto que “o Senado Federal apresenta a mesma relevância e força dada à Câmara de Deputados, contrariando assim, a tendência britânica do bicameralismo” <sup>67</sup>.

Com efeito o Senado opera um papel de destaque, corroborado, ainda, pelo fato do Presidente do Senado vir a ser o Presidente do Congresso, isto é, há primazia do Senado perante à Câmara na própria esfera Legislativa.

Giovanni Sartori, cientista político italiano, não hesita ao asseverar que “não há um só exemplo, no mundo contemporâneo, de um Senado que se sobreponha à Câmara” <sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2008. p. 415.

<sup>68</sup> SARTORI, Giovanni. *Engenharia Constitucional, Como Mudam as Constituições*. Brasília: UNB, 1996.

Contudo, o desenho constitucional brasileiro seguiu em sentido oposto, verdadeiramente atípico, e acabou por instituir a preponderância do Senado, sendo correto afirmar que ao Senado cabe exercer todas as funções que a Câmara desempenha, enquanto a Câmara encontra-se manietada em desempenhar grande parte das funções do primeiro, principalmente as de cunho federativo.

No entanto, imensa maioria dos juristas constitucionais posiciona-se de forma refratária, além de não reconhecer tal superioridade da Câmara Alta, no mais das vezes, defende sua extinção.

Não obstante, não há como se esquivar do texto constitucional. As duas últimas Constituições ampliaram as competências do Senado, concederam-lhe iniciativa legislativa em matéria financeira – área antes reservada à Câmara –, aumentaram seu controle sobre altas autoridades, participando ativamente da escolha de inúmeras delas e, mais precisamente, a Constituição Cidadã, avocou ao Senado o controle do endividamento da União.

Logo, para se proclamar a supremacia de uma Casa Legislativa sobre a outra, há que se pautar pela análise das competências designadas na própria Carta Constitucional; de nada adianta conformar-se com a realidade política verificada mundo afora, pois se lá o Senado opera papel de subserviência, aqui o Senado impõe-se sobremaneira.

Pode-se assim dizer que o Senado brasileiro encontra peculiaridades no Senado australiano, pois segundo Pinto Ferreira “Na Austrália, o Senado perdeu uma parte da sua função de Casa dos Estados; aparece como um corpo partidário, como salientam alguns doutrinadores de seu direito público”<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 498.

### 3.4 Senado como 2ª Câmara de representação do povo e quebra do princípio da representatividade na Câmara

Na verdade o Senado vem a ser uma segunda Câmara de representação do povo, tanto que Manoel Ferreira Filho “negava-lhe a condição de câmara representativa dos Estados, por não serem os seus membros indicados pelas autoridades responsáveis das unidades federadas, tal como ocorria nos Estados Unidos até 1913, e como ocorre até hoje na Alemanha”<sup>70</sup>.

Em outro comentário, Ferreira Filho expôs que

cumpre, estruturalmente, ao Senado o papel de representar na gestão do interesse nacional os Estados-membros da Federação. Todavia, em razão da existência de partidos nacionais que dividem entre si as cadeiras nele existentes, por serem os seus membros designados pelo povo diretamente, na realidade dos fatos o Senado é bem menos uma câmara de representação dos Estados que uma outra assembléia popular, de espírito mais conservador.<sup>71</sup>

Não à toa, o mesmo Autor cunhou o Senado como 2ª Câmara de Representação do povo. E não poderia ser diferente, o Senador não guarda compromisso com a política desenvolvida em seu Estado, já que não é escolhido pela respectiva Assembléia Legislativa. Tampouco seu mandato coincide com o mandato do governo local e, ademais, a atuação do integrante da Câmara Alta é pautada pelas diretrizes traçadas por seu partido político.

A respeito da dúbia representação do Senado, Ceneviva assim consignou:

Muito embora o art. 46 diga que os Senadores são representantes dos Estados e do Distrito Federal e que cada um deles elege Três Senadores, a representação tem duplo caráter: vale para as unidades federadas enquanto partes autônomas da organização político-administrativa da República (art. 18) e vale para o povo como resultado de seu poder (art. 1º, § ún.), ao elegê-lo.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Apud. SILVA, Paulo Napoleão Nogueira de. *A evolução da constitucionalidade e a competência do Senado Federal*. São Paulo: RT, 1992. p. 68.

<sup>71</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p.173.

<sup>72</sup> CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 206.

Nesta esteira, não há como diferenciar a representação popular exercida tanto pelos Deputados Federais quanto pelos Senadores, senão pelos laivos de moderação dos últimos, em razão da idade mínima de 35 anos e da bagagem política que ostentam.

Outrossim, considerações a respeito da representação paritária dos Estados no Senado, quando sabidamente suas populações variam entre si colossalmente, em nada maculam a representatividade popular alvitrada no Senado. A paridade deve-se ao princípio federativo, neste ponto Pinto Ferreira argúi:

No chamado Federalismo clássico exige-se a igualdade de representação dos Estados no Senado, e mesmo a inalterabilidade numérica dessa representação. É um pressuposto lógico, um meio de equilibrar o regime, pois cada Estado envia igual número de senadores.<sup>73</sup>

Na própria Câmara Federal, instituição em que unissonamente se reconhece a representatividade do povo, o princípio da igualdade do voto não prevalece, tornando-se letra morta na imposição constitucional de piso e teto para o número de deputados federais por Estado. Ilustrando a hipótese o Estado de São Paulo carerecia de, no mínimo, 40 (quarenta) vagas, respeitado fosse o voto igualitário. Assim, o voto de um eleitor de Roraima tem o peso 13 (treze) vezes maior que o de um eleitor de São Paulo. Com propriedade José Afonso da Silva envida seu pensamento

Em qualquer matemática, isso não é proporcional; mas brutal desproporção, 'tal fato constitui verdadeiro atentado ao princípio da representação proporcional. A Câmara dos Deputados deve ser o espelho fiel das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação' <sup>74</sup>

Nos Estados Unidos da América, berço do Federalismo, p. ex., não há limites para número de deputados por unidade da federação, havendo uma verdadeira representação popular, isto é, cada voto tem o mesmo peso em todo território americano.

<sup>73</sup> FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 495.

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 484.

Logo, o número invariável de 3 (três) vagas por Estado ao Senado, o chamado Federalismo de equilíbrio, está longe de ser em empecilho à qualificação do Senado como 2ª Câmara de Representação do povo, pois de acordo com extensa demonstração o princípio da igualdade do voto não prevalece nas eleições para a Câmara Federal.

### **3.5 Senado encarado como resposta ao federalismo**

De conhecimento notório que o bicameralismo pátrio é do tipo federal, recaindo ao Senado a representação das unidades federadas. No entanto, a redação do art. 46 da CF/88 – iniciada pela CF/1891 – criou um dogma em relação ao Senado, já que poucos autores conseguem enxergar uma incumbência diferente dessa Casa Legislativa senão a representação dos Estados e do Distrito Federal.

Esse conceito estático do Senado como Casa representativa dos Estados, trata-se de concepção de viés eminentemente federativo e simplista do papel do Senado.

Ao longo das Constituições, o Senado foi se fortalecendo. Em 1891, os Senadores passaram a ser eleitos pelo voto direto; em 1934 e 1937, foram ofuscados da atuação legislativa; em 1946, o Senado voltou à atividade legiferante, passou a autorizar o empréstimo de Estados e Municípios e a suspender lei declarada inconstitucional pelo STF; em 1967, o Senado, ineditamente, passou a legislar junto com a Câmara sobre matéria financeira e efetivos militares e, exclusivamente, a participar da indicação de altas autoridades; em 1988, o Senado engrandeceu de tal forma que suas competências tornam-se maiores que as da Câmara.

É verdade que esse espaço está, em grande parte, intimamente ligado às competências de conteúdo federalista, porém o Senado saiu de uma posição de subserviência à Câmara dos Deputados, para se impor como uma verdadeira Casa Legislativa.

Por essa configuração, caracterizar o Senado como mero representante dos Estados-membros é apequenar a grandeza desta instituição. O Senador está diretamente vinculado ao cidadão, é eleito pelo voto direto da mesma forma como acontece com os deputados federais e mesmo assim a doutrina é renitente em rotulá-lo na literalidade da redação constitucional.

Por outro lado, conceituá-lo dessa forma implica na revogação tácita do art. 1º, § único da CF/88 e na cega desconsideração do preâmbulo da Carta de 1988.

O cidadão ao depositar seu voto na urna faz-se representar pelo Senador eleito, não há como interpretar restritivamente essa norma fundamental, deixando de aplicá-la somente aos Senadores e validando-a aos demais estratos políticos. A representação partidária é exercida igualmente pelos Senadores e Deputados, entretanto a forma simplista em caracterizar os Senadores, circunscritas à interpretação literal do art. 46, CF/88, coloca os Senadores como reféns eternos da função exclusivamente federalista.

Outros argumentos trazidos a lume nesse trabalho corporificam ainda mais a amplitude do Senado. Cogita-se, pois, de afirmar o Senado como segunda casa representativa do povo, dotada, ainda, de maiores prerrogativas que a Câmara Baixa (Câmara dos Deputados).

Imprescindível, destarte, apresentar o Senado não apenas como resposta ao princípio federativo, mas como verdadeiro agente do Poder Legislativo dispondo, inclusive, de representação popular. Portanto rotulá-lo apenas como representante dos Estados-membros e do Distrito Federal, resulta em deferência acanhada das suas atribuições, reforçada, inclusive, pelo “*lobby*” de grande parte dos juristas que defendem a extinção da Câmara Alta.

### **3.6 Idade mínima de 35 anos como condição de elegibilidade do Presidente da República, Vice e Senador e o episódio conhecido por “Guerra dos Martônios”**

O art. 14, § 3º, VI, a, impõe como condição de elegibilidade a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos para o cargo de Presidente da República, Vice-Presidente e Senador. Enquanto a alínea “c”, do mesmo artigo, condiciona a idade mínima de 21 (vinte um) anos para se candidatar à Câmara Federal.

Não obstante, a Constituição é omissa quanto à sucessão presidencial, isto porque o Presidente da Câmara – primeiro substituto na ausência do Presidente da República e Vice – pode gozar de idade inferior àquela inculpada como requisito para elegibilidade ao cargo, 35 anos.

Como também o regimento interno da Câmara não faz nenhuma objeção à faixa etária para se ocupar a Presidência daquela Casa Legislativa, na hipótese ventilada o país viveria uma situação inusitada a ser decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

Muitas alternativas seriam apontadas, dentre as quais:

- O Presidente da Câmara assumiria o cargo-mor de nosso Estado Federal, mesmo que a condição para ser eleito seja possuir 35 anos?

- Ou poderia assumir o cargo, pois seria uma posse transitória, uma vez que este ficaria no cargo no período de 90 ou 30 dias de acordo com o art. 81, *caput* e art. 81, §1º?

- Ou, então, deveria assumir o Vice-Presidente da Câmara, pois esta Casa tem uma ordem de sucessão anterior ao Senado?

- Ou, ainda, a pessoa certa para assumir o cargo de Presidente da República seria o Presidente do Senado?

- Ou, acaso seja eleito um Presidente da Câmara com idade inferior a 35 anos e Presidente e Vice se afastam mercê compromissos internacionais, quem deveria assumir interinamente?

Nesse ponto é importante considerar que a falta de uma condição de elegibilidade, isto é, a ausência de capacidade eleitoral passiva, implicaria em um caso de inelegibilidade, com características de uma inelegibilidade absoluta, pois a incapacidade advém de uma característica pessoal, no caso a idade insuficiente. Entretanto, alerta Alexandre de Moraes que “a inelegibilidade absoluta é excepcional e somente pode ser estabelecida, taxativamente, pela própria Constituição Federal (...) são os seguintes casos: inalistáveis e analfabetos”<sup>75</sup>.

Dito isso, depreende-se, pois, que apenas o Supremo Tribunal Federal poderia colocar um ponto final na situação delineada, haja vista o silêncio da Constituição.

Entretanto, todas essas indagações poderiam ser facilmente rechaçadas se o Constituinte brasileiro tivesse o cuidado que atentou o Constituinte derivado americano no Ato de Sucessão dos Estados Unidos da América de 1947, no qual se fixou a mesma idade mínima tanto para ser eleito quanto para suceder.

Visto tudo, cumpre afirmar que haveria um acerto maior caso a Constituição elencasse o Presidente do Senado como sucessor imediato ao Vice-Presidente da República na linha de sucessão presidencial, até porque o primeiro o tem, necessariamente, a idade mínima exigida como condição de elegibilidade do Presidente e Vice da República (35 anos); enquanto o Presidente da Câmara pode dispor de idade inferior – basta ter 21 anos. Assim, configurado este quadro singular, certamente o país ficaria em uma saia justa, pois seria fortemente contestada tal conjuntura.

---

<sup>75</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2008, p. 233-234.



Razões e indicativos para antecipar o Presidente do Senado na linha sucessória encontram-se presentes e solidamente fundamentados nos sub-itens desde capítulo, todavia, os maus olhos que observam o Senado, a começar pela doutrina constitucionalista, teimam em atribuir-lhe tão-somente o viés federalista – nada mais.

Em maio de 2008, o Município de Fortaleza/CE passou por uma situação singular. A prefeita Luizianne Lins (PT), devidamente autorizada pela Câmara Municipal, viajou para os Estados Unidos e, momentos antes, expediu decreto nomeando o Procurador-Geral do Município, Martônio Mont'Alverne Barreto Lima, como seu substituto na chefia do Executivo local.

A Lei Orgânica desse Município estabelece apenas como substitutos (sucessores) do cargo o Vice-Prefeito e o Presidente da Câmara, respectivamente. Acontece que, ambos disputariam vagas na Câmara nas eleições de 05 de outubro do mesmo ano, razão pela qual a assunção temporária da Prefeitura implicaria em suas corolárias inelegibilidades para a Câmara dos edis.

Desta forma, tanto Vice-Prefeito quanto Presidente da Câmara ausentaram-se da cidade simultaneamente à Prefeita, preservando, pois, suas candidaturas. Irresignados com a intitulação antijurídica do Procurador-Geral para o cargo de Prefeito, já que a Prefeita extrapolou seus poderes e inovou – criando um regramento além das disposições da Lei Orgânica do Município –, a Associação Cearense de Magistrados e o juiz mais antigo da Vara da Fazenda do Município, Francisco Martônio Pontes de Vasconcelos, impetraram Mandado de Segurança requerendo o reconhecimento da ilegalidade da forma de nomeação do Procurador-Geral e, ato contínuo, fosse o último conduzido ao cargo até o regresso da Prefeita.

Deflagrada a ação mandamental em 1º grau, juíza da Vara da Fazenda do Município desconsiderou o decreto expedido pela Prefeita e utilizou o princípio da simetria para conceder liminar a fim de constituir o juiz fazendário mais antigo como substituto do cargo do Executivo de Fortaleza.

O Município, contrariado com a decisão liminar de 1º grau, ajuizou a Reclamação 6083 no STF, contestando o empossamento do juiz no posto de Prefeito. O ministro Eros Grau, relator da Reclamação, cassou a decisão monocrática, uma vez que o princípio da simetria, entre a Lei Orgânica do Município e as Constituições Estaduais e a Constituição Federal, não guarda qualquer aplicabilidade, haja vista que se o Judiciário tem vez na linha sucessória dos Estados e da União, o mesmo Judiciário não é Poder integrante do Município, logo estaria havendo interferência entre poderes – um Poder estadual estava se imiscuindo em outro ente federado, Município.

A questão suscitou também outras ações paralelas e a celeuma só foi sepultada com o retorno da titular do cargo. O exemplo serve apenas para ilustrar de forma emblemática, as controvérsias que podem ser suscitadas diante do laconismo dos textos que estipulam a linha sucessória.

Certamente, concretizada a hipótese do Presidente da Câmara desfrutar de idade inferior a 35 (trinta e cinco) anos, inúmeros seriam os debates em torno da possibilidade do mesmo assumir o cargo, até porque está-se falando do posto de maior expressão em uma República Presidencialista.

## Considerações finais

O trabalho teve por escopo acentuar as atribuições do Senado Federal, buscando suas raízes históricas, suas intercorrências nas 7 (sete) Ordens Políticas do Brasil e sua imposição atual na Carta de 1988.

O acesso às fontes foi, sem dúvida, o maior desafio encontrado, haja vista que a doutrina – sem exceção – não refuta a ordem sucessória estabelecida, apenas descrevem-na de forma literal, obedecendo, irrefletidamente, cada comando inserido no art. 80, CF/88.

Muito embora, a bibliografia específica do tema já se mostrasse, previamente, pouco acessível, a dificuldade e o propósito de abordar assunto inédito serviram de força motriz ao trabalho, na pretensão de, pelo menos, discutir um dispositivo constitucional, até então, imune a críticas.

Também, não devem ser olvidados os renitentes conselhos de amigos e familiares quanto à inoportunidade do tema, dos avisos e súplicas para que optasse por outro, bem como da frivolidade mesmo, haja vista que futuramente, em minha vida profissional, não haveria qualquer acréscimo.

Pois bem. Vemos que o Senado apresenta-se como instituição integrante do Poder Legislativo, que por sua vez organiza-se de forma bicameral. Nesse bicameralismo, compete precipuamente ao Senado representar os Estados-membros e o Distrito Federal. Ocorre que as sucessivas crises que envolvem este Poder, reforçam, na opinião pública, a posição – há muito – sustentada por grande parte da doutrina, qual seja o fim do Senado Federal; circunstância que levaria à promulgação da 8ª (oitava) Carta Política brasileira, haja vista a forma federativa de Estado figurar como cláusula pétrea.

Todavia, o Senado tem importância fundamental no Estado Democrático de Direito, fazendo-se presente na imensa maioria de países, exceto

naqueles de dimensões diminutas que adotaram a forma centralizadora de Estado, dispondo do unicameralismo.

A antipatia pelo Senado decorre da Câmara dos Lordes e de sua representação simbólica. Entretanto, o único legado positivo do sistema legislativo britânico foi a criação bicameral, fora isso nada se tem para cotejar. As diferenças entre o Senado brasileiro e a Câmara dos Lordes são de tal monta que eventual aversão ao primeiro não pode se justificar ao segundo, a começar pelo voto direto e participação ativa na vida política do caso brasileiro, e a composição aristocrática e a inação legislativa do último.

Por mais que a doutrina contemple restrições ao Senado e as democracias mundiais sobrelevem a Câmara ao Senado, é inescandível que a atual Carta Magna, tal como concebida, engrandeceu as atribuições do Senado de modo que, hoje, o Senado absorve todas as competências da Câmara, exceto, claro, as de ordem interna; contudo, a recíproca não se revela verdadeira. Exemplo disso é a competência privativa do Senado para legislar sobre o endividamento da União, aprovar a escolha de Ministros dos Tribunais Superiores, Presidente do Banco Central, chefes de missão diplomática, suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF, dentre outros.

Ainda que o motivo determinante para se dar primazia na linha de sucessão presidencial fosse a representação popular, também incidiria em erro o Constituinte, já que o Senado apresenta-se como uma segunda Casa de representação popular na própria sistemática constitucional, mais especificamente, a teor do preâmbulo e do art. 1º, § un., CF/88.

Aspecto fundamental, também, a ser ressaltado é a representação partidária, que é igualmente exercida pelos Senadores e Deputados, entretanto a forma simplista em caracterizar os Senadores, circunscritas à leitura acrítica do art. 46, CF/88, subjugam os Senadores como reféns eternos da função exclusivamente federalista.

Nesta esteira, o Senado não deve ser concebido apenas como resposta ao princípio federativo, mas como verdadeiro agente do Poder Legislativo dispondo, inclusive, de representação popular. Portanto qualificá-lo simplesmente como representante dos Estados-membros e do Distrito Federal, importa em deferência demasiadamente simplista e tímida das suas atribuições, reforçada, inclusive, pelo vezo de grande parte dos juristas que abominam o bicameralismo.

Por outro lado, os candidatos ao Senado, não raro, são as figuras mais conhecidas e influentes de seu partido em nível local. A própria eleição, por sua natureza majoritária, impõe a polarização das forças políticas, fato que inexiste na eleição proporcional referente à Câmara, cujos resultados das urnas curvam-se ao quociente eleitoral e ao aproveitamento dos restos.

O número mais seletivo de Senadores, bem como seus consideráveis históricos políticos, enfatizam uma organização mais racional da Casa. Enquanto que a plethora de Deputados Federais gera dificuldades operacionais (note-se que sequer há espaço reservados a todos em Plenário), fazendo com que o número excessivo de integrantes dissipe as qualidades individuais de alguns.

Há que se destacar o fato de os Deputados, recorrentemente, aspirarem seu ingresso no Senado e, também, do Presidente do Senado vir a ser o Presidente do Congresso, depondo, assim, a prevalência do Senado na organização interna do Congresso e o seu maior *status* político.

Outrossim, da análise das Constituições de outras democracias, resta claro que, em sua maioria, os países optam por estipular a preferência do Presidente do Senado ao da Câmara na linha sucessória, a exemplo da Alemanha, Chile, Uruguai e Paraguai. Em relação aos Estados Unidos, que adotam a mesma sistemática brasileira, deve ser exaltada uma importante ressalva, mesmo o Presidente da Câmara figurando de forma antecedente ao do Senado, é imperioso que o primeiro disponha de 35 (trinta e cinco) anos, imposição que é desconsiderada no caso brasileiro.

Assim, frente aos pontos erigidos no trabalho, quer seja pela amplitude das competências do Senado na atual Constituição, quer pela subsidiária representação popular corolária do voto direto, quer pela primazia na ordem interna (Presidente do Senado também Presidente do Congresso), quer pela idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos exigida tanto para o cargo de Presidente da República quanto Senador da República, dentre demais pontos aqui abordados; acredita-se que teria incidido em maior acerto o Constituinte originário caso houvesse assentado a linha de sucessão presidencial na seguinte ordem: Presidente da República, Vice-Presidente da República, Presidente do Senado, Presidente da Câmara e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Ou, a adoção de uma solução alternativa – uma vez verificada a impraticabilidade política de uma emenda constitucional que invertesse a ordem sucessória – que, ao menos, suprimisse o hiato referente às idades mínimas para se ocupar o gabinete da Presidência da República, elencando, pois, paralelamente à exigência de brasileiro nato para Presidente da Câmara, a imprescindibilidade de 35 (trinta e cinco) anos, tal como ocorre nos Estados Unidos da América através do Ato de Sucessão de 1947.

Dito isto, motivos relevantes levam-me a questionar a determinação constitucional presente no art. 80, CF/88. Ademais, por nossa Carta Magna ser relativamente nova e o Brasil ter alcançado há pouco a sedimentação de sua democracia, é prudente e oportuno registrar reparo à metodologia aplicada no referido dispositivo constitucional.

## Referências

ABREU, Alzira Alves, DIAS, José Luciano de Mattos. *O futuro do congresso brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1995.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, v. 168, out. 2005.

ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 81, jan./mar. 1984.

AZEVEDO, Márcia Maria Correa. *Prática do Processo Legislativo*. Brasília: Atlas, 2001.

BACKES, Ana Luiza. *Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Coordenação de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou Unicameralismo? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 24, n. 93, jan./mar. 1987.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito constitucional*. 17. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1985.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 16.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARVALHO, Marcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rosseau na formação do Parlamento moderno. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, v.160, out. 2003.

CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição 1988*. v. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1990.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. Tomo III. São Paulo: RT, 1967.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. *Sobre a representação dos estados na Câmara dos Deputados*. Revista de Informação Legislativa, v. 161. Brasília: Senado Federal, 2004.

*Os Pensadores: Maquiavel – Vida e Obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Sinopses Jurídicas: da organização do Estado, dos Poderes e histórico das Constituições*. 6. ed. v. 18. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O Impeachment*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965.

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional, *Como Mudam as Constituições*. Brasília: UNB, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira de. *A evolução da constitucionalidade e a competência do Senado Federal*. São Paulo: RT, 1992.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.